



新编21世纪社会工作系列教材

中国社会政策 分析案例

Case Analysis of China's Social Policy

杨伟民 主 编
赵明思 副主编



新编21世纪社会工作系列教材

中国社会政策 分析案例

Case Analysis of China's Social Policy

杨伟民 主 编
赵明思 副主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会政策分析案例/杨伟民主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 1
新编 21 世纪社会工作系列教材
ISBN 978-7-300-25396-1

I. ①中… II. ①杨… III. ①社会政策-案例-中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 006338 号

新编 21 世纪社会工作系列教材

中国社会政策分析案例

杨伟民 主 编

赵明思 副主编

Zhongguo Shehui Zhengce Fenxi Anli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 11.75

字 数 250 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2018 年 2 月第 1 版

印 次 2018 年 2 月第 1 次印刷

定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

杨伟民，中国人民大学副教授。主要研究方向是社会政策、福利理论。曾经在《社会学研究》《社会学评论》《中国人民大学学报》等期刊发表多篇论文。主编的《失业保险》《福利社会学》以及独立编著的《社会政策导论》等教材均出版于中国人民大学出版社。译著《社会福利：政治与公共政策》也在中国人民大学出版社出版。专著《论公民福利权利之基础》得到国家社会科学基金后期资助项目的支持，在北京大学出版社出版。

赵明思，北京社会管理职业学院社会工作系讲师，社区教研室主任。主要研究方向为社会政策、社区社会工作实务。

内容简介

本书依据政策分析的基本理论和知识，系统地分析了中国有关社会政策的形成过程、基本内容、实施情况和实施效果。这些社会政策包括城市职工、城市居民、农村居民养老保险政策，城市、农村居民最低生活保障政策，城市职工、城市居民、农村居民医疗保险政策及机关、事业单位的公费医疗政策，城市职工失业保险政策，城市职工工伤保险政策，城市和农村的义务教育政策等。本书聚焦于社会政策实践中的前沿与焦点问题，注重理论理解与实践应用的结合，重在培养学生对实际政策的了解和分析能力。同时，本书也希望能够引导政策的执行者和政策对象对国家的社会政策进行有理有据的分析、评价。

前 言

本书以社会工作专业的学生和其他对中国社会政策有兴趣的读者为对象。全书以政策分析中的基本知识为根据,对我国现行的主要社会政策进行分析。在国内外,政策分析都已经发展为一门重要的学科,包括了很多的理论知识和操作性的方法。由于本书的对象是社会工作专业的学生,因此,作者只是利用了庞大的政策分析知识和工具体系中那些最基本的元素。

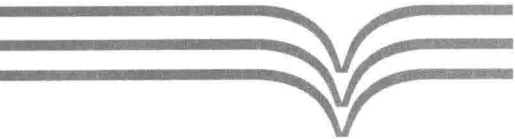
第一章对政策分析的最主要的理论知识进行了概括性的介绍。其他各章利用政策分析的有关理论知识对中国已经实施的主要的社会政策进行分析。

分析中国社会政策的各章,虽然具体内容有所不同,但总体上都是对一项社会政策的产生、发展、调整过程进行介绍,对其产生、发展、调整的社会经济背景给出必要的阐述,对其实施的结果、发挥的作用、存在的问题进行分析。

由于作者能够获得的信息具有很大的局限性,因此,对有关政策的分析也必然存在缺陷和不足。好在本书的主要目的是帮助学生了解中国的各项社会政策的具体内容和形成背景,使学生在分析自己面对的具体政策时能够举一反三,亦即帮助学生学习怎样运用政策分析的有关理论知识对实际政策进行分析,而不是要学生接受作者的具体观点。

具体地说,本书的目的,一是帮助学生对我国现行的主要社会政策的形成背景、发展历史和现状有所了解;二是帮助学生正确理解现行的社会政策,以便在开展社会工作的过程中能够依据有关政策对案主提供必要的帮助;三是提高学生对现行的各项社会政策进行独立分析的能力,使其能够正确认识到现行政策的价值、意义、作用,也能够认识到现行政策的缺陷、不足、应该改进之处。

由于作者的水平和能够获得的信息所限,书中必定会存在不准确、不恰当、不合适的地方,恳请读者予以批评指正。



目 录

第一章

政策分析要义	1
第一节 公共政策与政策分析	2
第二节 政策分析的实证性和规范性	6
第三节 政策分析的核心内容	17

第二章

养老保险政策	28
第一节 改革开放以前的养老保险政策	29
第二节 养老保险政策改革的初步探索	34
第三节 力图实现同等人同等对待的养老保险政策	45

第三章

最低生活保障政策	57
第一节 从道义救济到制度化保障	58
第二节 保障生存还是促进发展	67
第三节 城乡一体化的努力	72

第四章

医疗保险政策	79
第一节 从国家责任走向社会成员的互助共济	80

第二节	从传统合作医疗走向新型合作医疗	86
第三节	走向全民医疗保险体系	95
第四节	新医改的困境与方向	97

第五章

失业保险政策	108
--------------	-----

第一节	失业保险建立的背景	109
第二节	从待业保险到失业保险	114
第三节	难以保险的失业	120

第六章

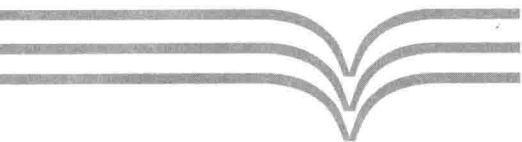
工伤保险政策	130
--------------	-----

第一节	职业风险与工伤保险	131
第二节	以社会保险应对劳动者面临的职业风险	134
第三节	新时期工伤保险改革的战略选择	144

第七章

义务教育政策	149
--------------	-----

第一节	义务教育的普及	150
第二节	局部公平与更大范围的公平	158
第三节	义务教育均衡发展成效及面临的挑战	163



第一章 政策分析要义

本章要点

● 政策分析指的是，运用有关知识和各种社会调查研究方法，对公共政策的内容、形成原因、产生结果进行调查分析，形成科学认识，提供关于政策的各个方面的知识的活动。

● 政策分析的理论目的是对公共政策形成科学的理解、提供关于政策的知识。这其中包括指出政策存在的问题、缺陷和可能的改变的根据。

● 政策分析的内容包括：说明政策是针对什么情况的，政策问题是怎样被构建的；说明政策问题和政策措施的形成环境；描述有关政策，说明政府正在做什么；描述政策的结果，包括“谁得到了什么”“产生了什么影响”，以及引发了什么政策问题。

● 政策分析主要有三种类型，即前瞻性分析、回溯性分析和综合分析。

● 政策问题建构和政策结果分析是政策分析的核心内容。

在人类社会发展到那些聚集为群体的人们有一些公共事务需要处理时，群体的统治者（管理者）或统治机构（管理机构）就会通过制定和实施一些政策来处理相应的公共事务。政策就是一个群体或一个组织为了有计划地处理自己的公共事务、解决自己面对的问题所制定的指导行为的原则、规则。这种原则、规则通常是在一个较长时间段里被有关的执行者或执行机构加以贯彻的。当由一定数量的个人聚集而成的群体进一步联合、融合，在相对广泛的地域上建立了国家和政府以后，国家之内的群体、组织各有自己处理相关事务的政策，政府也要有处理国家范围内的公共事务的政策，包括处理与其他国家关系的政策。在现代国家，政府的政策通常被称为公共政策，因为政府的很多政策都涉及众多人的利益分配和再分配。对公共政策的制定、实施、结果进行科学研究已经成为一门社会科学学科。对公共政策的科学研究又可以称为政策分析。



第一节 公共政策与政策分析

一、公共政策的两种含义

托马斯·R·戴伊(Thomas R. Dye)对公共政策的定义是:“公共政策就是政府选择做哪些事情而不做哪些事情。”^①这是一个根据政府的实际情况给出的广义的公共政策概念。如果从一个地域内的人们为什么需要政府的角度进行理论追究,公共政策应该指政府向其公民提供公共物品的政策。公共物品是一定范围内的众人都需要的,而且是具有不可分割性、不可排他性的物品。具有不可分割性和不可排他性的物品,意味着一旦有人提供,没有为之付出成本的人也可以使用。由于不可避免地存在这种“搭便车”的问题,因此当人们需要这类物品时,可能没有人有能力或有意愿提供,所以需要政府作为公共事务处理,通过制定公共政策、依据相关的原则和规则向其公民提供。

由于20世纪以来,政府的职能不断扩大,“政府要处理许多事务:调节社会内部的冲突;组织内部社会与其他社会进行斗争;向社会成员分配多种多样的象征性奖励和物质性服务;主要以税收的形式,从社会中汲取资金。因此可以说,公共政策调节社会行为、组织官僚机构、分配利益、征税,或者同时完成这些任务”^②。结果,公共政策研究者就对公共政策给出了一个广义的解释,即凡是政府的政策,以及政府不做哪些事情的选择,都是公共政策。

按照广义的公共政策定义,本书所要分析的社会政策,是政府的公共政策中的一个特殊的类别。社会政策,从其是政府的政策方面说,属于公共政策。但是,从理论上说,社会政策向公民提供的是可排他性的分别使用的私人物品——现金、实物、服务。从社会政策是政府制定和实施的政策的角度的说,社会政策是政府的公共政策;从社会政策是政府向其公民提供私人物品的角度的说,社会政策是公共政策中的一个特殊的类别。

现代工业化国家的政府之所以需要制定社会政策,以便向其公民在市场之外以非等价交换的方式提供一些私人物品,是因为以英国为首的进入工业化的国家的社会经济制度决定了,个人不能够完全靠自己、靠参与市场交换满足自己和家人的生存需要。所以,陆续进入工业化的国家先后都制定了一些在市场之外以非等价交换的方式向其公民提供一些私人物品的政策,即社会政策。

① 戴伊.理解公共政策:第11版.孙彩红,译.北京:北京大学出版社,2008:1.

② 戴伊.理解公共政策:第11版.孙彩红,译.北京:北京大学出版社,2008:1.

二、政策科学与政策分析

一个群体、一个组织，特别是规模巨大的组织和现代国家的政府，面临的环境、需要处理的事务往往是极其复杂的，所以，逐渐形成了以政策为研究对象的学科——政策科学。根据威廉·N. 邓恩（William N. Dunn）的介绍：“第二次世界大战以后，在社会科学学科中对政策学进行定位的早期成果之一是《政策科学：研究领域与方法的最新发展》（1951年），由丹尼尔·勒纳（Daniel Lerner）和哈罗德·D. 拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）编写。”^①因此，丹尼尔·勒纳和哈罗德·D. 拉斯韦尔的著作通常被视为政策科学诞生的标志。

而且，政策科学的形成，与对社会政策的研究有直接关系。对此，邓恩也给出了清楚的介绍：“工业文明派生出了新一代无家可归的、未受教育和到处流浪的城市无产阶级及其家庭。当代面临的主要问题是实际的问题：城市无产阶级需要挣多少钱才能维持自己和家庭的生活？需要挣多少钱才能有剩余纳税？他们应从收入中拿出多少用于医疗和教育服务？反过来，为了保证有小孩的女工可以专心于有效工作日的工作，资本家和国家政府在日托设施上应投资多少？为了维持足够的公共健康水平，使社会中上阶层人士不致感染上城市贫民区滋生的传染病，需要在公共设施项目——卫生、住房、污物处理——上投资多少？在现代市场经济条件下，当金钱成为衡量价值的标准时，确定这些方面的量成为私人与公共政策的关键需要，社会科学就植根于它对现代社会关于自身经验的、定量的、与政策相关的信息等需要的反应能力。”^②

不过，在政策科学的发展过程中，对政策的科学研究形成了不同的术语，弗兰克·费希尔（Frank Fischer）在其所著的《公共政策评估》一书中指出，“定义政策分析困难重重”，因为在文献中，“政策分析”“政策科学”和“政策评估”等术语在语义上存在诸多混淆之处。他在自己的这本书中说，“政策分析和政策科学可以互换，均指与公共政策评估相关的应用学科或领域”，而“政策评估”则是指在“这个学科或领域的人们所从事的工作或活动”^③。按照费希尔的看法，政策科学与政策分析具有相同的含义。

威廉·N. 邓恩认为：“政策分析是针对政策制定过程并在政策制定过程中创造知识的活动。为创造这种知识，政策分析家对公共政策与规划的产生原因、结果以及执行情况展开调查。”^④既然政策分析是一种创造知识的活动，对公共政策产生的原因、结果及执行情况的调查过程就是一个需要运用相关科学知识和科学调查方法的过程，对调查获得的资料也需要运用有关知识进行分析，并在分析的基础上创造知识。不过，邓恩的所谓“在政策制

① 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：51.

② 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：48.

③ 费希尔. 公共政策评估. 吴爱明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2003：3.

④ 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：1.



定过程中创造知识的活动”，有些模糊了政策分析与政策制定之间的关系。

托马斯·R. 戴伊认为：“政策分析就是要寻求政府在做什么，为什么这么做，这些行为会产生什么结果。”^① 他特别指出，政策分析不同于政策倡导。政策分析是“解释和说明各种公共政策的原因和结果”，是“了解政府为什么做这些事情及其行为产生的结果”。政策分析“鼓励学者和学生运用系统研究的工具来检讨重要的政策问题。政策分析中隐含着这样一个判断：形成关于影响公共政策的各种力量以及公共政策实施结果的科学知识”。政策分析“是提出政策建议、进行政策倡导和积极行动的前提条件”^②。由此可见，托马斯·R. 戴伊也将政策分析视为对政策的科学研究。

本书同样是将政策分析作为对政策进行的科学研究。政策分析指的是，运用有关知识和各种社会调查研究方法，对公共政策的内容、形成原因、产生结果进行调查分析，形成科学认识，提供关于政策的各个方面的知识的活动。

三、政策分析的目的和内容

政策分析的理论目的是对公共政策形成科学的理解、提供关于政策的知识。这其中包括指出政策存在的问题、缺陷和可能的改变的根据。

托马斯·R. 戴伊认为研究公共政策的原因是，“加强对公共政策的科学理解”“提供专业性的建议或咨询”“提供制定政策的建议”^③。后边两点是以第一点为基础的。“加强对公共政策的科学理解”，“全面理解公共政策决策的原因及其产生的后果可以拓展我们对社会的认知。公共政策研究有助于我们弄清社会与经济状况之间的联系、政治体系对这些状况的回应，以及（如果存在的话）政府行为对这些状况产生的影响”。而“全面理解公共政策决策的原因及其产生的后果”，“可以使我们运用社会科学的知识来解决现实问题”，“为政治争论提供建议，提升政治意识，提高公共政策的质量”^④。威廉·N. 邓恩认为：“政策分析可以被理解为提供政策过程和政策过程中的知识的过程。”^⑤ 这些论述都说明了政策分析的目的是创造知识。

同时，在进行政策分析的过程中，创造知识不可能完全脱离既有的知识。如托马斯·R. 戴伊所说，“政策研究综合了经济学、社会学、人类学、心理学、历史学、法学、公共行政以及政治学等学科的思想与方法。它通常还能够扩展社会科学的研究范围，提高研究的重要性与可靠性，并推动理论的发展”^⑥。所以，政策分析是一个运用多个学科的有关知识，通过对有关政策进行研究形成新的知识、推动理论发展的科学活动。

① 戴伊. 理解公共政策：第 11 版. 孙彩红，译. 北京：北京大学出版社，2008：5.

② 戴伊. 理解公共政策：第 11 版. 孙彩红，译. 北京：北京大学出版社，2008：6，7.

③ 戴伊. 理解公共政策：第 11 版. 孙彩红，译. 北京：北京大学出版社，2008：4.

④ 戴伊. 理解公共政策：第 11 版. 孙彩红，译. 北京：北京大学出版社，2008：4.

⑤ 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：39.

⑥ 戴伊. 理解公共政策：第 11 版. 孙彩红，译. 北京：北京大学出版社，2008：4.

关于政策分析的内容,首先要考虑公共政策的内容。虽然现代社会一个国家的政府有很多公共政策,其具体内容各种各样,但是,所有公共政策的内容都涉及“在政治生活中‘谁得到了什么’的问题”^①。公共政策分析就是围绕着公共政策的这一基本内容展开的。托马斯·R·戴伊在其所著的《理解公共政策》一书的序言中开宗明义地指出:“公共政策分析是关于在政治生活中‘谁得到了什么’的问题,而更重要的还有,‘为什么’得到以及‘产生了什么影响’的问题。我们不仅要关注政府追求什么样的政策,更要关注政府为什么实施这样的政策,以及这些政策产生了什么样的后果。”^②通过对公共政策的分析了解“谁得到了什么”,即是了解公共政策对利益分配格局产生的影响。为此,就需要了解“为什么”以及“产生了什么影响”。这些问题的具体展开,也就是政策分析的主要内容。

对于政策分析的内容,邓恩认为,政策分析涉及以下五个问题:“(1)问题的性质是什么?(2)针对问题,过去和现在已经建立了什么样的政策,其结果怎样?(3)这些结果在解决问题方面具有多大的价值?(4)针对问题能有哪些可以得到的政策方案,其未来可能出现的结果怎样?(5)应该采取何种可选方案来解决问题?这些问题的答案提供了关于政策问题、政策未来、政策行动、政策结果和政策绩效的有关信息。”^③邓恩对政策分析内容的概括,有些地方实际涉及了政策倡导。

对于政策分析的内容,托马斯·R·戴伊的论述角度是从政策分析中我们能学到什么。“政策分析就是要寻求政府在做些什么,为什么这么做,这些行为会产生什么结果。那么,我们能够从政策分析中学到哪些东西呢?”“第一,学会描述政策。通过政策分析,我们能够描述公共政策——可以得知政府在社会福利、国防、教育、公民权利、健康、环境、税收等领域里正在做的事情(或者不做哪些事情)。了解国家政策的实际信息,的确是每个人的教育中必不可少的组成部分。”“第二,学会探究原因。通过政策分析,我们能够探究公共政策形成的原因或决定性因素。为什么公共政策是现在的样子?为什么政府做这些事情?为此,我们可以寻求政治制度、政治过程和政治行为对公共政策产生的影响。”“第三,学会追寻结果。通过政策分析,我们能够追寻公共政策的结果或产生的影响。了解公共政策的结果通常被称为政策评估。公共政策给人们的生活带来什么结果?我们可以分析公共政策对政治制度和过程所产生的影响。”^④

与邓恩相比,托马斯·R·戴伊的论述更为突出与政策倡导相区别的政策分析。但是,在描述政策、探究政策原因、追寻政策结果时,抓住“问题的性质是什么”“针对问题,过去和现在已经建立了什么样的政策,其结果怎样”则是非常重要的。

换言之,在我们调查分析,或者说“寻求”“政府在做些什么,为什么这么做,这些行为会产生什么结果”时,必然涉及另外几个问题:政府选择做或不做什么是因为实际发生了

① 戴伊.理解公共政策:第11版.孙彩红,译.北京:北京大学出版社,2008:1.

② 戴伊.理解公共政策:第11版.孙彩红,译.北京:北京大学出版社,2008:1.

③ 邓恩.公共政策分析导论:第二版.谢明,等译.北京:中国人民大学出版社,2002:10.

④ 戴伊.理解公共政策:第11版.孙彩红,译.北京:北京大学出版社,2008:5.

什么情况？实际发生的情况意味着什么政策问题？不同的利益群体、不同的利益相关者是怎样将实际发生的情况构建为政策问题的？后面几项内容同样是政策分析的重要内容。

所以，政策分析的内容至少应该包括：第一，说明政策是针对什么情况的，政策问题是怎样被构建的；第二，说明政策问题和政策措施的形成环境，既包括环境对政策问题构建和政策措施的影响，也包括政策措施对环境的影响；第三，描述有关政策，说明政府正在做什么，其中包括政策的目标、为实现目标采取的措施；第四，描述政策的结果，包括“谁得到了什么”“产生了什么影响”，以及引发了什么政策问题。

第二节 政策分析的实证性和规范性

实证性指的是通过观察、实验、访谈以及查阅文献资料等调查方法获取客观材料，根据获取的客观资料对研究对象进行描述，归纳出理论性认识的研究方法。规范性指的是对应该如何做的判断。政策分析过程既必须有对客观实际资料的搜集，以及通过对有关各方面情况进行归纳、形成理论性认识的一系列步骤，也不可能完全排除依据价值观念和相关者的利益进行的规范性判断。

邓恩认为政策分析过程是资料、信息、知识和智慧相互作用的过程。^① 资料是政策本身及其相关因素——如政策产生或实施的背景、政策支持者和反对者的状况、政策执行者的状况、政策结果等——的有关事实和数据，这些应该是尽可能采用科学的调查研究方法获取的、能够反映真实状况的客观的资料。“信息是为了达到目标或目的而被组织和解释的数据资料。”^② 对事实和数据的分析、归纳应该是实证研究的组成部分，但是为了实现目标或目的而对资料进行组织和解释的过程也必然受到价值观念、利益的影响，因此必然带有一定程度的规范性。知识是以人们已经认识的客观事实为基础的，是关于现象的本质、事实之间存在的规律的认识。但是，以已经被认识的客观事实为基础的知识，不一定是确定无疑的，尤其是对社会现象之间关系的认识。所以，“政策分析并不仅仅限于运用多种方法提供和转换信息。虽然提供和转换信息是政策分析必不可少的，但是与它们同等重要的还有在这些信息基础上的创新与对知识主张的批判性评价”^③。

由于在政策分析过程中必须有对客观实际资料的搜集，对实际资料要进行分析和解释，对于在政策分析中运用的知识也需要进行批判性的思考，而且在政策分析中如何选择和组织有关资料、认同某种知识又与个人或群体同相应的政策的利害关系相关，所以，政策分析过程既需要采用实证性的研究方法，也不可能排除规范性。

① 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：104.

② 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：104.

③ 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：75.

一、政策分析的实证性

政策分析的目的是对公共政策形成科学的理解、提供关于政策的知识。为此,就必须对政策问题、政策走向、政策行为、政策结果等多方面情况进行调查,搜集相关的客观材料,依据客观材料进行分析。

(一) 政策分析的发展历史与政策分析的实证性

政策分析作为一门社会科学学科,虽然在 20 世纪 40 年代以后才得以确立,但是,从另一个角度看,可以说有了政策就有了政策分析。至少,在城市文明产生以后,“伴随着生产技术新形式和相对稳定的人类居住方式,社会组织发生了变化,政策分析作为一种专门的活动也就随之产生了”^①。所谓政策分析的产生,即意味着政策利益的相关者已经有意识地认识、分析、评价有关的政策。而这种认识、分析、评价活动的重要内容之一就是以可能的方式获取相关的信息,以能够获得的客观事实为依据进行思考。当然,在早期,无论是政策的制定者还是其他利益相关者,对政策的认识、分析、评价都还没有达到自觉地、系统地获取客观资料的程度。而且,政策的提出和修改,通常主要还是取决于权威人物的看法、既有的习俗和惯例。

“直到 18 世纪后期发生了工业革命,提供政策相关知识才成为一个有专门方法指导并不受日常政治利益与偏见影响的相对独立的活动。工业革命时代也是启蒙运动时期,是一个相信通过科学与技术可以促进人类进步的观点在政策制定者及为政策提供建议的人当中比以前更占主导地位的时代。就是在这一时期,关于自然与社会的科学理论的发展与证明逐渐成为理解与解决社会问题的唯一的客观方法。”^②此后,随着社会的加速发展,以及社会复杂性与不可预测性的日益明显,对社会实际状况的经验的、定量的调查研究方法逐渐发展起来了。

“就是在这种背景下,应用科学作为理解和控制社会复杂性这些实际问题的手段出现了,它开始时采取了统计学和人口学的形式,后来又采取了社会学、经济学、政治学和公共行政这些已确立学科的形式。”“在政策分析领域,这意味着根据经验主义的原则和科学方法提供政策相关知识。”^③在 18 世纪末 19 世纪初,美国、英国等国家先后开始进行第一次人口普查,而后,一些企业家和学者又开始对城市发展情况、就业状况等进行系统的调查,以能够反映社会、经济实际状况的数据和实施作为提供政策建议的证据。

这种经验的、定量的调查研究方法的发展以及通过实际运用获得的资料对于公共政策,特别是社会政策的发展产生了很大的推动作用。19 世纪末英国的有关学者对劳动者的贫困

① 邓恩.公共政策分析导论:第二版.谢明,等译.北京:中国人民大学出版社,2002:40.

② 邓恩.公共政策分析导论:第二版.谢明,等译.北京:中国人民大学出版社,2002:43.

③ 邓恩.公共政策分析导论:第二版.谢明,等译.北京:中国人民大学出版社,2002:47,43-44.



问题的科学调查,以大量的事实揭露了贫民的悲惨处境,并证明贫困者的贫穷并不完全是由他们的个人原因所致。其中查尔斯·布斯(Charles Booth)对伦敦东区的调查最为著名。他在1889—1903年对伦敦东区的贫困问题进行了调查,然后发表了长达13卷的调查报告《伦敦人的生活和劳动》。其后,很多人对英国城市的贫困问题也进行了调查。结论大致都是有约30%的人处于贫困状态。而且,这些社会调查证明,贫困并非由于懒惰,人口中的30%处于贫困中,主要是因为找不到稳定的工作或即使有相对稳定的工作收入仍然难以维持生存需要。经常发生的经济萧条更导致了与失业相联系的贫困。^①这些调查“很容易地就动摇了贫困由个人或家庭的缺点造成的假设。贫困应该通过个人或组织的慈善活动来消除的看法也越来越受到怀疑”^②。这些系统的、确凿的事实开始改变一直居于主导地位的一种观念,即贫穷由个人的懒惰和其他道德方面的原因所致。正是这些调查获得的事实,有力地推动了英国《济贫法》的修改,推动了一些更为入道的社会政策的颁布。

所以,邓恩说:“经验的、定量的和与政策相关的研究的发展首先是对工业文明的反映。但不仅如此,它还是对占主导地位的文化价值观的反映。新的探询方法的发展与其说是希望获得新的科学‘真理’或‘客观性’的结果,还不如说是有影响的社会群体用科学研究的成果进行政治和行政控制的尝试。”^③邓恩的说法表明,政策分析需要以实际资料为根据,但是对实际资料的利用也必然涉及规范性问题。而20世纪对政策的科学研究的发展、政策科学的创立,虽然使政策研究在很大程度上摆脱了主要靠权威和惯例的传统,却又显示出忽视与政策相关的规范性的问题,以及过度看重定量分析、建立数学模型等问题。

进入20世纪以后,在一些工业化国家,政策相关知识的提供者不再是注重实证调查的银行家、企业家、记者和社会学、经济学等学科的学者,而是一些专门从事政策研究的教学与研究的大学教授。与此同时,政府也越来越重视这些专门研究政策的学者提供的关于政策制定与政府行政的实际建议。后来就是政策科学作为独立的社会科学学科的创立和发展。政策科学的发展,在政策分析领域则表现为一系列实证分析技术的发展:成本-效益分析、准实验研究设计、多元回归分析、民意调查研究、投入产出分析、运筹学、数学模拟模型和系统分析等等。“通常,人们把这些政策分析方法的使用等同于政策制定的‘理性化模式’。这种理性化模式正式地可被分为五个方法论步骤:(1)决策者根据经验确定问题的存在;(2)确定赖以导出最优方法的目标和目的;(3)考虑各种可能解决办法的相关结果和概率;(4)为每个结果指定一个价值量,即一定数目的费用或效益;(5)把关于结果、概率以及费用和效益的信息放在一起,得出效果最好、效率最高的解决办法。”^④

这些实证性分析技术的发展,政策分析遵循上述理性化模式,都体现了政策研究、政策分析中的实证性。这些实证方法的采用确实极大地促进了政策制定和实施的精确性,有

① 丁建定.从济贫到社会保险.北京:中国社会科学出版社,2000:29-31.

② Evans. Social policy. London: Routledge & Kegan Paul, 1978: 149.

③ 邓恩.公共政策分析导论:第二版.谢明,等译.北京:中国人民大学出版社,2002:47.

④ 费希尔.公共政策评估.吴爱明,等译.北京:中国人民大学出版社,2003:10.

助于提高政策实施的效率。然而,在实际的政策分析中,一方面政策分析者不可能完全按照这种理性化模式,另一方面,在追求按照这种理性化模式进行政策分析时还有可能导致过度依靠专家的决策模式,而忽视了公共政策与政治民主之间的紧密联系。实际上,拉斯韦尔在其《政策科学:研究领域与方法的最新发展》一书的序言中就指出:“‘政策科学’不只限于科学的理论目标,而且也有基本的实际目标。此外,政策科学的目的不仅是帮助制定更有效的政策,而且也是提供‘改善民主实践所需的知识。总之,这里特别强调的是民主的政策科学,它的最终目标是在理论和现实中认识到人的尊严’。”^①

政策分析的发展过于强调理性化模式的一个原因是:“第二次世界大战以后,政策分析发展的最大推动力不是来自社会学家的活动,而主要是工程师、一线研究人员、系统分析专家和应用数学家活动的结果,这些人受到社会科学领域外的正规训练。第二次世界大战推动了专家们对政策分析的参与,这些专家对政策问题的定位常是狭义的。‘分析’这一想法逐渐开始与把问题分解成其基本成分的尝试联系在一起了。”“这种狭义的‘分析中心论’在某种意义上限制了人们对公共政策在政治、社会和管理方面所具有的影响——例如,对选择的政治可行性或对保持民主进程的影响。”^②

对于过度强调政策分析的实证性导致的问题,费希尔也提出了类似的看法。他认为:“这种方法强调计算各种争取目标的手段的效率和有效性,在很大程度上把政策分析归纳为一种服务于专家治国论者决策模式的战略研究。”这些专家们的政策分析“把政治和社会问题转化成通过行政目标实现的技术定义的目标。繁杂的经济和社会问题被诠释为需要改进管理和项目设计的具体事项;通过应用那些定义了政策科学的技术决策方法,来解决这些问题”。“不计其数的研究者采取了一种微妙的、在专家治国论战略中的权力主义的非政治性的态度。在政策科学文献中,这些常常清晰地表现在对政治过程以及民主决策过程的贬低上。”“在专家治国论的背后有一个基本的实证主义原则,那就是强制性地把事实和价值严格分开,即‘事实-价值两分法’。根据这个原则,开展经验主义研究不需要参照规范的概念或隐含意义。”^③

邓恩、费希尔等人上述观点的形成,则是因为最近这些年,在政策研究领域,有越来越多的人认识到,政策分析既需要实证性,也不可能完全避免规范性。德博拉·斯通(Deborah Stone)的表达最为明确:“在政治学、公共管理、法律以及政策分析领域有一项共同的使命,就是将公共政策从非理性以及没有尊严的政治中拯救出来,以使用理性的、分析的和科学的方法来制定政策。”但是,另一方面,“作为理性分析基础的思想范畴本身就是一种悖论,必须从政治斗争的角度来加以界定”^④。政策,特别是公共政策就是因为是与政治密切相关的,所以必然涉及利益分配、权力分配、权利分配,涉及价值观念、意识形态。

① 邓恩. 公共政策分析导论:第二版. 谢明,等译. 北京:中国人民大学出版社,2002:51.

② 邓恩. 公共政策分析导论:第二版. 谢明,等译. 北京:中国人民大学出版社,2002:53.

③ 费希尔. 公共政策评估. 吴爱明,等译. 北京:中国人民大学出版社,2003:11-12.

④ 斯通. 政策悖论. 顾建光,译. 北京:中国人民大学出版社,2006:7,8.

（二）政策分析类型与政策分析的实证性

根据邓恩的看法，政策分析主要有三种类型，即前瞻性分析、回溯性分析和综合分析。每一种类型都离不开对相关事项的信息的获取、分析、提炼、归纳。

关于前瞻性政策分析，邓恩指出，这种类型的政策分析“涉及政策行动开始和执行之前信息的提供和转换”。这种分析涉及的是“会发生什么？该干什么？”^①。另外，他还特别指出，“对前瞻性政策分析的最好的描述也许是沃尔特斯·威廉姆斯（Walters Williams）所提供的政策分析描述”。威廉姆斯认为，政策分析“是综合信息的一种方法，目的是从信息中提取政策选择与偏好来作为政策决定的基础或指南，这些政策选择与偏好是以可比较的、预测性的定量和定性术语陈述的”^②。在邓恩引述的威廉姆斯的话中还包括这样一句：“从概念上讲，政策分析不包括收集信息。”这句话可以作为对政策分析的补充性解释。但是，对信息的分析、综合必定要以对信息的收集为前提，所以，从概念上讲，无论政策分析是否包括收集信息，进行政策分析前都必须进行信息收集。而且，收集信息就应该根据已经形成的科学的社会调查方法，尽可能收集能够反映客观情况的信息。亦即，对信息的收集、分析、综合都离不开采用某些实证性的方法。当然，“选择与偏好”必然会涉及政策分析的规范性。

回溯性政策分析是在采取政策行动之后的信息的提供和转换，同样涉及有关政策的信息收集、分析、综合等。这种分析涉及的是“发生了什么？它有何作用？”^③。当然，回溯性分析需要收集的信息通常包括政策实施、效果、效率等更多类别的信息。与前瞻性分析相比，回溯性分析主要强调行动结果，不像前瞻性分析那样仅满足于政策目标和目的的信息。邓恩认为，根据分析者的目的，回溯性分析又可以分为三种主要的操作模式：倾向于规律的分析者，倾向于问题的分析者，倾向于运用的分析者。

倾向于规律的分析者，“主要由政治学家和社会学家组成，主要从事发展并验证以规律性为基础的理论，描述政策的原因和结果，这些人很少确认政策制定者的具体目标和目的，也不费力地去区分那些‘易于操作的政策变量和不易操作的形势变量’”。倾向于问题的分析者，“主要由政治学家和社会学家组成，同样也注重描述政策的原因和结果。然而，他们不注重在社会科学领域被认为重要的理论的发展和验证，而较注重确认可能被政策制定者操纵的解决问题的变量。但是，他们很少提供关于政策制定者的具体目标和目的的信息，主要是因为他们所分析的实际问题通常具有普遍性”。倾向于运用的分析者，“既包括社会学家和一些政治学家，也包括从事社会工作和公共行政职业的人及评价研究领域的人。他们也试图描述公共政策和计划的原因与结果，但不关心建立在规律性基础上的理论的发展和验证；他们不仅关心政策变量，而且关心政策制定者和利益相关者的目标与目的确定。

① 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：85，84.

② 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：85.

③ 邓恩. 公共政策分析导论：第二版. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：84.